

Schlussbericht Projekt WAMB Rahmenkonzept 2019 und Empfehlungen zur Umsetzung

Zuhanden

Zentralschweizer Sozialdirektorinnen und -direktorenkonferenz ZSODK
Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons Obwalden
Herr Christoph Amstad
Regierungsrat
Polizeigebäude Foribach
Postfach 1561
6061 Sarnen

Kontakt

Hochschule Luzern – Soziale Arbeit
Prof. Dr. René Stalder, Projektleiter
Werftestrasse 1
Postfach 2945
CH 6002 Luzern
T +41 41 367 48 78
rene.stalder@hslu.ch

Luzern, Februar 2019

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	3
1. Einleitung	4
1.1. Ausgangslage	4
1.2. Auftrag und Zielsetzung	5
1.3. Vorgehen und Methode	5
2. Rahmenkonzept 2019	6
2.1. Vorgehen	6
2.2. Ergebnisse.....	7
3. Teilprojekte	8
3.1. Einleitung.....	8
3.2. Teilprojekt Wohnen.....	9
3.3. Teilprojekt Arbeit.....	12
3.4. Teilprojekt Finanzierung	15
4. Zusammenfassende Empfehlungen Wohnen, Arbeiten, Finanzierung	18
Anhang	20
Mitglieder Gremien und Teilprojekte	20
Rahmenkonzept 2019.....	21

Management Summary

Seit Jahren koordinieren die sechs Zentralschweizer Kantone ihre Politik im Bereich des Behindertenwesens und arbeiten in verschiedenen Projekten zusammen. Zu einer dieser Kooperationen gehört auch das von der Zentralschweizer Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz – Bereich Soziales (ZGSDK – S) im Jahr 2008 verabschiedete Zentralschweizer Rahmenkonzept zur Behindertenpolitik.

Mit der Ratifizierung des Übereinkommens der Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-Behindertenrechtskonvention, UNO-BRK) im Jahr 2014 durch die Schweiz hat sich das Bild und das damit verbundene Verständnis von Menschen mit Behinderungen während den letzten zehn Jahren beschleunigt gewandelt. Menschen mit Behinderungen haben seit Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes 2004 das Recht auf eine autonome und selbstbestimmte Lebensführung. Aspekte wie die Chancengleichheit, die Achtung ihrer Würde oder die Nicht-Diskriminierung sind dabei zentrale Forderungen. Aber auch die aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Leben sowie der Abbau von Hindernissen sind zentrale Punkte dieses veränderten Verständnisses, welches in der Schule bereits weitgehend praktiziert wird. Diese Entwicklung hat die Zentralschweizer Kantone dazu bewogen, das bestehende Rahmenkonzept aus dem Jahr 2008 zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen. Zudem sind Empfehlungen für die weiterführende Planung und Steuerung der Behindertenpolitik in den Lebensbereichen Wohnen und Arbeiten innerhalb und ausserhalb Einrichtungen auszuarbeiten.

In einer partizipativ angelegten Vorgehensweise und unter Einbezug von unterschiedlichen Anspruchsgruppen aus den kantonalen Verwaltungen, den Einrichtungen, den Verbänden sowie von Selbstvertretenden wurde im Zeitraum von Januar bis Dezember 2018 der Projektauftrag umgesetzt. In einer ersten Phase wurde das bestehende Rahmenkonzept kritisch beurteilt. In der Folge gab es sprachliche, strukturelle sowie inhaltliche Anpassungen. Die zehn Grundsätze im aktualisierten Rahmenkonzepts 2019 nehmen die aktuellen Rahmenbedingungen und die fachlichen Entwicklungen umfassend auf.

In einem zweiten Schritt wurden in den drei Teilprojekten Wohnen, Arbeiten und Finanzierung Situationsanalysen vorgenommen und in Zusammenarbeit mit den kantonalen Vertretungen Empfehlungen ausgearbeitet. Die Empfehlungen lehnen sich stark an die im Rahmenkonzept aufgeführten Grundsätze der Wahlfreiheit, Bedarfsorientierung und Durchlässigkeit an. Die Erkenntnisse aus den drei Teilprojekten brachten deutlich zum Ausdruck, dass in den Zentralschweizer Kantonen eine verstärkte Subjektorientierung anzustreben sowie die dazu notwendigen Finanzierungsinstrumente zu implementieren sind. Zudem wird eine verstärkte Koordination der Behindertenpolitik in den Zentralschweizer Kantonen empfohlen, um die Entwicklung gemeinsamer Angebote oder kompatibler Finanzierungsmodelle zu fördern.

2019 wurde abschliessend mit der Steuergruppe diskutiert und finalisiert. Auf das Vorgehen und die daraus gewonnenen Erkenntnisse wird im Kapitel 2 eingegangen.

Die zweite Projektphase beinhaltete die Erarbeitung von Strategieoptionen mit Empfehlungen zur Umsetzung des Rahmenkonzeptes. Die Entwicklung dieser Strategieoptionen bezog sich auf die drei Themenbereiche Wohnen, Arbeiten und Finanzierung. Die Umsetzung der drei autonom geführten Teilprojekte erfolgte je unter der Leitung eines Teilprojektleiters der Hochschule Luzern. Im gesamten Projektverlauf haben Fachpersonen der kantonalen Verwaltungen der Zentralschweizer Kantone in den drei Teilprojekten mitgearbeitet. Die aus den Teilprojekten gewonnenen Erkenntnisse wurden in einem Zwischenbericht zusammengefasst, von den beteiligten Fachpersonen nochmals überprüft und der Steuergruppe vorgelegt. Im vorliegenden Schlussbericht werden die Strategieoptionen und Erkenntnisse auf der Basis des Zwischenberichtes im Kapitel 3 in einer komprimierten Form zusammengefasst.

2. Rahmenkonzept 2019

2.1. Vorgehen

Die Überarbeitung des bestehenden Rahmenkonzeptes 2008 wurde partizipativ und unter Einbezug ganz verschiedener Anspruchsgruppen angegangen. So erfolgte als erstes die inhaltliche Erarbeitung relevanter Kriterien zur Überprüfung des bestehenden Konzeptes. Anschliessend wurden diese Kriterien und das bestehende Rahmenkonzept in Workshops diskutiert und zum Schluss in einem Gesamtworkshop (Zukunftswerkstatt) überprüft und ergänzt. Im Folgenden wird das Vorgehen dieser drei Arbeitsschritte etwas ausführlicher erläutert.

Recherchen und Workshops

Für die Überprüfung des bestehenden Rahmenkonzeptes wurden Kriterien erarbeitet, an denen die Umsetzung und Aktualität der definierten Grundsätze gemessen werden kann. Die UNO-BRK einerseits, der aktuelle Fachdiskurs im deutschsprachigen Raum andererseits bildeten dabei den Orientierungsrahmen.

Anschliessend wurden in einer Recherche Grundsätze und Konzepte der Zentralschweizer Kantone und von weiteren ausgewählten Kantonen sowie einigen deutschen Bundesländern zusammengetragen. Das Ziel war es, einen Überblick über den «state of the art» in der Behindertenpolitik in diesem Raum zu bekommen. Danach wurden aus den gefundenen Dokumenten mögliche Grundsätze sowie Querschnittaufgaben zusammengestellt, welche in das überarbeitete Rahmenkonzept einfließen konnten.

Die Ergebnisse dieser Recherchen («state of the Art», Grundsätze, Querschnittaufgaben) wurden an drei Workshops präsentiert und diskutiert; dies in der Steuergruppe, in der Echogruppe sowie mit Fachpersonen (Fachgruppe) aus den Zentralschweizer Kantonen. Die Ergebnisse der Diskussionen wurden dokumentiert und es wurde eine erste Version des überarbeiteten Rahmenkonzeptes erarbeitet.

Generierung von Zukunftsbildern

Im April 2018 fand ein halbtägiger Workshop («Zukunftswerkstatt») statt, an welchem Personen aus der Steuergruppe, der Fachgruppe, der Echogruppe sowie das gesamte Projektteam teilnahmen. An der Zukunftswerkstatt wurden in heterogen zusammengesetzten Arbeitsgruppen Zukunftsvorstellungen und -bilder für das Wohnen und Arbeiten von Menschen mit Behinderungen in der Zentralschweiz diskutiert. Die Ergebnisse der verschiedenen Diskussionen wurden zusammengetragen und protokolliert. Sie boten einerseits eine Grundlage zur weiteren Überarbeitung des Rahmenkonzeptes, andererseits erste inhaltliche Inputs für die drei Teilprojekte (vgl. Kap. 3).

Die Projektleitung hat diesen Prozess moderiert und dokumentiert sowie anschliessend der Steuergruppe einen Vorschlag für das überarbeitete Rahmenkonzept unterbreitet. Das entsprechend überarbeitete Konzept wurde im Juni 2018 in der ZFS (Zentralschweizer Fachgruppe Soziales, Gremium der Sozialamtsleitenden) besprochen. Die ZFS unterstützte das Rahmenkonzept in Form und Inhalt.

2.2. Ergebnisse

Die Überprüfung des bestehenden Rahmenkonzeptes aus dem Jahr 2008 brachte zur Erkenntnis, dass die Inhalte dieses Konzeptes nur geringfügig angepasst und ergänzt werden müssen. In den Workshops kam in den unterschiedlichen Gremien aber zum Ausdruck, dass im bestehenden Rahmenkonzept Anpassungen in sprachlicher Hinsicht (Formulierungen), in struktureller Hinsicht (Aufbau des Konzepts) und in systematischer Hinsicht (Stringenz und Logik der bestehenden Grundsätze) notwendig sind.

Die inhaltliche Überprüfung des Rahmenkonzeptes 2008 fand unter Bezugnahme aktueller theoretischer Entwicklungen wie beispielweise dem Inklusionsparadigma, dem Lebensqualitätsansatz oder der Selbstbestimmungsdebatte statt. Zudem wurden konzeptionelle und rechtliche Rahmenbedingungen wie beispielsweise die UNO-BRK, das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) oder der erste Bericht zur Behindertenpolitik des Bundes berücksichtigt. Auf dieser Grundlage wurde ein erster Vorschlag von Grundsätzen und Querschnittsaufgaben formuliert und mit den Workshopteilnehmenden diskutiert:

- Grundsatz Selbstbestimmung:
 - Das Grundprinzip der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung wird anerkannt
 - Personen mit und ohne Behinderungen haben die gleichen Wahlmöglichkeiten
- Grundsatz Teilhabe:
 - Die Teilhabe und Mitbestimmung von Menschen mit Behinderungen an/in allen Lebensbereichen ist gewährleistet
 - Die rechtliche und materielle Basis für die Teilhabe ist vorhanden
- Grundsatz Rechts- und Chancengleichheit:
 - Die Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen vor dem Gesetz ist gewährleistet
 - Die verschiedenen Benachteiligungsfaktoren (z.B. Behinderung, Geschlecht, Alter) finden gleichermassen Berücksichtigung
 - Es besteht der Anspruch auf gleichen Schutz und auf gleiche Chancen
 - Der Rahmen ist gegeben, damit Menschen mit Behinderungen trotz ihrer Beeinträchtigung ihr Leben möglichst autonom und selbstbestimmt gestalten können
- Querschnittsaufgabe Zugänglichkeit:
 - Der barrierefreie Zugang für Menschen mit Behinderungen zu allen Lebensbereichen ist gewährleistet
- Querschnittsaufgabe Partizipation:
 - Menschen mit Behinderungen nehmen gleichberechtigt am politischen Leben des Kantons teil
 - Menschen mit Behinderungen haben Zugang zu einer gleichberechtigten politischen Mitbestimmung
 - Die zivilgesellschaftliche Teilhabe der Menschen mit Behinderungen ist gewährleistet
- Querschnittsaufgabe Personenzentrierung:
 - Alle Akteure und Akteurinnen des Unterstützungssystems richten ihr Angebot nach den individuellen Bedürfnissen der Personen mit Behinderungen aus
 - Bei der Erfassung des Unterstützungsbedarfs werden Menschen mit Behinderungen einbezogen

Die Diskussion zu diesen Grundlagen zeigte, dass viele Punkte bereits im bestehenden Konzept zumindest ansatzweise aufgenommen wurden, jedoch noch konkreter formuliert und systematisiert werden müssten. In den Diskussionen mit den Workshopteilnehmenden gab es zudem einen grossen Konsens zu den Inhalten der Grundsätze und den Querschnittsthemen. Dies veranlasste das Projektteam, das bestehende Konzept nicht neu zu verfassen, sondern die notwendigen strukturellen Adaptionen und Ergänzungen vorzunehmen. Das Rahmenkonzept 2019 wurde deshalb neu wie folgt gegliedert:

- **Auftrag**
- **Allgemeine Grundsätze:** Menschenwürde, Teilhabe, Chancengerechtigkeit, Zugänglichkeit
- **Grundsätze zum Leistungsangebot:** Bedarfsorientierung, Wahlfreiheit, Durchlässigkeit, Weiterentwicklung, Subsidiarität, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit
- **Zentralschweizer Zusammenarbeit**

Das Rahmenkonzept 2019 befindet sich im Anhang dieses Berichts. Darin wird ersichtlich, dass in der neuen Version zu Beginn ein Auftrag formuliert wird, welcher die grundsätzliche Stossrichtung der Zentralschweizer Behindertenpolitik aufzeigt. Die eigentlichen Grundsätze sind in einen allgemeinen Teil, welcher die normative Grundlage des Konzepts bildet, und in einen leistungsbezogenen Teil, welcher sich auf das Leistungsangebot der Kantone bezieht, unterteilt. Bei der Überarbeitung und Ergänzung dieser Grundsätze wurden die aktuellen Entwicklungen (state of the art) sowie die in den Workshops gemachten Rückmeldung aufgenommen und eingebaut. Wie beim Rahmenkonzept 2008 ist dem Thema Zusammenarbeit auch im Rahmenkonzept 2019 ein eigenes Kapitel gewidmet.

An der Zukunftswerkstatt wurde das Rahmenkonzept 2019 nicht im eigentlichen Sinne diskutiert und überprüft, sondern es wurde anhand von konkreten Beispielen aus den Lebensbereichen Wohnen und Arbeiten angeschaut, wie Menschen mit Behinderungen in Zukunft in der Zentralschweiz wohnen und arbeiten werden. Während und nach den Diskussionen in der Zukunftswerkstatt konnten die Inhalte des Rahmenkonzeptes nochmals kritisch überprüft und angepasst werden. Die Diskussionen in den heterogen zusammengesetzten Gruppen zeigten zudem sehr deutlich, dass zwischen den einzelnen Anspruchsgruppen betreffend die zukünftige Ausgestaltung des Zentralschweizer Behindertenwesens ein grosser Konsens besteht und das überarbeitete Rahmenkonzept diesen Ansprüchen gerecht wird.

3. Teilprojekte

3.1. Einleitung

Ausgangslage

In den vorangehenden Ausführungen zum Rahmenkonzept kam deutlich zum Ausdruck, dass sich die Wahrnehmung und das Verständnis von Menschen mit Behinderungen in den letzten Jahren verändert haben. So standen in der Vergangenheit bei Menschen mit einer Behinderung vor allem die individuellen Lebensbewältigungsprobleme aufgrund einer körperlichen, psychischen oder geistigen Behinderung im Mittelpunkt. Aufgrund von gesellschaftlichen Veränderung und neuen gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen entwickelte sich dieses Bild in den letzten Jahren verstärkt zu einem Verständnis, das die Ressourcen, die persönlichen Rechte und die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen vermehrt in den Vordergrund rückt. Damit dieses veränderte und personenzentrierte Verständnis von Behinderung umfassend umgesetzt werden kann, bedarf es nicht nur Massnahmen, welche bei der Verbesserung der persönlichen Situation von Menschen mit Behinderungen ansetzen, sondern Bestrebungen, welche als Querschnittsaufgabe in der gesamten Gesellschaft anknüpfen. Dieses umfassendere Verständnis widerspiegelt sich sowohl in der Schweizerischen Bundesverfassung (vgl. Art. 8) und im Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG), als auch in der von der Schweiz im Jahr 2014 ratifizierten UNO-Behindertenrechtskonvention. Insbesondere die UNO-BRK gibt wichtige Impulse bei der Umsetzung und Ausgestaltung dieses Verständnisses.

Die Zuständigkeit und damit auch die Aufgabenverteilung für Menschen mit Behinderungen werden vom Bund und den Kantonen als Verbundsaufgabe wahrgenommen. So gehören in den Zuständigkeitsbereich des Bundes vor allem finanzielle und individuelle Massnahmen wie beispielsweise die Leistungen der Invalidenversicherung. Die Kantone hingegen setzen ihren Auftrag zur sozialen und beruflichen Eingliederung von Menschen mit Behinderungen über finanzielle Leistungen an die sozialen Einrichtungen wie Werkstätten und Wohnheime um. Mit Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) Anfang 2008 wurden diese Verantwortlichkeiten insbesondere für die stationären Angebote neu geregelt. Ausgehend vom

Art. 2 im Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) hat jeder Kanton die Pflicht, für seine Bevölkerung ein Angebot an angemessenen Plätzen für die Betreuung zur Verfügung zu stellen. Die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) bezweckt zudem, dass zwischen den Kantonen eine Angebotsoffenheit besteht. Sie bildet damit ein wesentliches Element, dass die Angebotsvielfalt in der Schweiz gewährleistet wird. Die IVSE erstreckt sich aber heute einzig auf Unterstützungsleistungen für Wohnen und Tagesstruktur in stationären Einrichtungen. Bei den ambulanten Angeboten hingegen – welche aufgrund des eingangs ausgeführten Paradigmenwechsels zusehends an Bedeutung gewinnen – besteht die Problematik, dass es neuer Regelungen bezüglich der Finanzierungszuständigkeit bedarf.

Die folgenden Ausführungen bauen auf dieser Ausgangslage auf. Ausgehend von den gesetzlichen Rahmenbedingungen und dem veränderten Verständnis werden für die Bereiche Wohnen, Arbeit und Finanzierung Strategien und Empfehlungen erarbeitet, um das überarbeitete Rahmenkonzept in den Zentralschweizer Kantonen umzusetzen.

Vorgehen

Die Erarbeitung der Strategieoptionen erfolgte in der ersten Phase in den drei Teilprojekt-Arbeitsgruppen Wohnen, Arbeit und Finanzierung autonom voneinander. Im Zeitraum von Mai bis August 2018 fanden innerhalb der jeweiligen Arbeitsgruppen Recherchen, Sitzungen und schriftliche Austausche zur Erarbeitung der Grundlagen und der Strategien statt. Jede Teilprojekt-Arbeitsgruppe führte die Erkenntnisse zur Ausgangslage, Bestandsaufnahme und die Vorschläge zu möglichen Strategien in ihrem Bereich in einem Dokument zusammen. Die drei Dokumente bildeten die Grundlage für einen Zwischenbericht, welcher vom Teilprojekt-Team Ende August im Entwurf erstellt und an der Abschlussitzung im September 2018 allen Beteiligten der Teilprojekte zur Diskussion vorgelegt wurde. Die Rückmeldungen dieser Diskussion flossen in den Zwischenbericht ein, welcher der Steuergruppe zur Diskussion vorgelegt wurde und deren Rückmeldungen in einer überarbeiteten Fassung einfließen und im Folgenden ausgeführt werden.

Die Erkenntnisse und Ergebnisse aus den drei Teilprojekten werden zuerst gestaffelt ausgeführt. Die abschliessenden Empfehlungen werden für alle drei Teilprojekte gemeinsam vorgenommen.

3.2. Teilprojekt Wohnen

Vorgehen

Die Vorgehensweise der Arbeitsgruppe im Teilprojekt Wohnen erfolgte in drei Schritten. Als erstes wurden wesentlichste Begriffe des Bereiches Wohnen erläutert und schematisch dargestellt. Auf der Grundlage dieser Auslegeordnung wurde in einem zweiten Schritt in den sechs Zentralschweizer Kantonen eine Analyse der bestehenden stationären, ambulanten und privaten Wohnformen vorgenommen. Diese Ist-Analyse erfolgte mittels Befragung der zuständigen Kantonsvertreterinnen und -vertreter. In einem dritten Schritt wurden mögliche Strategien zur Veränderung der bestehenden Angebote und zur Ausgestaltung der zukünftigen Wohnangebote ausgearbeitet und mit den Mitgliedern der Arbeitsgruppe diskutiert. Ziel war es – zunächst unabhängig von finanzpolitischen Rahmenbedingungen, aber unter Berücksichtigung der sozialpolitischen Veränderungen – die Vor- und Nachteile dieser Strategieoptionen auszuarbeiten und zu diskutieren.

Ausgangslage

Wie im Kapitel 3.1 erwähnt, sind seit Inkrafttreten der NFA die Kantone für die Anerkennung, Planung, Steuerung und Finanzierung ihrer sozialen Einrichtungen zuständig. So ist für den Bereich Wohnen jeder Kanton verpflichtet einer Person mit Behinderung, die Wohnsitz in seinem Gebiet hat, ein angemessenes Wohnangebot in einer sozialen Einrichtung zur Verfügung zu stellen. Die Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung dieser stationären Angebote sind in den jeweiligen kantonalen Gesetzgebungen geregelt. Die Ausgestaltung der ambulanten Wohnangebote sind in den kantonalen Gesetzen der Zentralschweizer Kantone jedoch nicht oder nur bedingt geregelt. Zwar subventioniert im ambulanten Bereich auf Bundesebene die Invalidenversicherung in einem geringen Masse die Un-

terstützungsleistungen in der eigenen Wohnung (Begleitetes Wohnen) oder sie richtet an Personen mit einer Hilflosenentschädigung einen Assistenzbeitrag aus. Diese Unterstützungsleistungen setzen voraus, dass die Menschen mit Behinderungen als Arbeitgebende auftreten, womit diese Leistungen nur von einer beschränkten Anzahl von Personen in Anspruch genommen werden.

Bestandsaufnahme: Ist-Analyse

Basierend auf dieser Ausgangslage stellte sich der Arbeitsgruppe die Frage, in welchem Umfang in den Zentralschweizer Kantonen für Menschen mit Behinderungen überhaupt ambulante Angebote zur Verfügung stehen. Bevor diese Frage jedoch geklärt werden konnte, musste eine klare Begriffsbestimmung vorgenommen werden. Die unterschiedlichen Zuständigkeiten und die damit verbundenen vielfältigen Unterstützungsleistungen zwischen Bund und Kantonen haben nämlich zur Folge, dass in den einzelnen Gesetzesgrundlagen und der ausführenden Praxis ganz unterschiedliche Begrifflichkeiten zur Anwendung kommen. Zudem werden bei denselben Begrifflichkeiten in den Kantonen nicht dieselben Kriterien angewendet, respektive diese werden verschieden interpretiert. Als Konsequenz ergibt sich, dass die unterschiedlichen Angebote nicht einheitlich betrachtet und voneinander abgegrenzt werden können. In Anlehnung an das Positionspapier der Arbeitsgruppe Wohnangebote der SODK (vgl. SODK, 2017) wird im Folgenden eine Unterteilung nach den beiden Begrifflichkeiten «stationäres Wohnen» und «ambulantes Wohnen» vorgenommen. Darunter wird Folgendes verstanden:

Stationäres Wohnen	Ambulantes Wohnen
Betreutes Wohnen in einer sozialen Einrichtung (z.B. Wohnheim)	Begleitetes Wohnen in der eigenen Wohnung oder in einer Gruppe, Wohnen mit Assistenz

Ausgehend von den beiden Begrifflichkeiten ambulant und stationär wurde im Mai 2018 eine Ist-Analyse der bestehenden Wohnformen in den Zentralschweizer Kantonen vorgenommen. Diese detaillierte Ist-Analyse ist nicht Gegenstand des vorliegenden Schlussberichts. Die Auswertung der Ist-Analyse hat jedoch für den Bereich Wohnen zu folgenden Erkenntnissen geführt:

- Am häufigsten sind klar die stationären Wohnformen vertreten. In sämtlichen Zentralschweizer Kantonen gibt es grosse Einrichtungen und Trägerschaften, welche den grössten Teil des Bereiches Wohnen abdecken.
- In den vergangenen Jahren haben vor allem grosse, soziale Einrichtungen zunehmend begonnen ihr Wohnangebot zu diversifizieren. Dies bedeutet, dass sie ihren Bewohnern und Bewohnerinnen dezentrales Wohnen in kleinen Wohneinheiten anbieten. Diese Wohnformen werden aber nach wie vor von den sozialen Einrichtungen getragen. Die sozialen Einrichtungen erweitern dadurch ihr Angebotsspektrum in Richtung ambulanter, individueller Unterstützung. Diese Wohnangebote tragen je nach Institution unterschiedliche Bezeichnungen wie beispielsweise Wohnen mit Begleitung, Wohnen mit Betreuung, Wohnen mit Assistenz, Wohnen Autonom oder Wohnen Praxis.
- Ambulant organisierte Wohn- und Unterstützungsformen existieren derzeit nur in vergleichsweise geringem Umfang. Diese werden dann durch den Assistenzbeitrag oder das Begleitete Wohnen der Invalidenversicherung getragen. Bei privat organisierten Wohnformen ist ein zusätzlicher, wachsender Bedarf nach Förderung dieses Bereiches abzulesen.

Diese Bestandsaufnahme zeigte sehr deutlich, dass sich das Wohnangebot während den letzten Jahren in den Zentralschweizer Kantonen zwar diversifiziert hat, privates und autonomes Wohnen in einer eigenen Wohnung jedoch nur für eine geringe Anzahl von Personen mit einer Behinderung möglich ist. Betrachtet man hingegen in der UNO-BRK den Art. 19 «Unabhängige Lebensführung und Eingliederung in die Gemeinschaft», so steht dort, dass «Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben». Dieser Absatz macht für den Bereich Wohnen sehr deutlich, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt entscheiden können sollten, wo (Aufenthaltsort), mit wem (Mitbewohnende) und wie (Wohnform) sie leben möchten. Um ein eigenverantwortliches und selbstbestimmtes Wohnen mit einer möglichst grossen Wahlfreiheit

überhaupt zu gewährleisten, müssen nach Einschätzung der Arbeitsgruppe deshalb die folgenden Voraussetzungen ermöglicht werden:

- **Wahlfreiheit:** Es muss sichergestellt sein, dass ein differenziertes Wohn- und Leistungsangebot für Menschen mit Behinderungen vorhanden ist.
- **Bedarfsorientierte Unterstützung:** Es muss sichergestellt sein, dass der behinderungsbedingte Unterstützungsbedarf in den unterschiedlichen Wohnformen gedeckt ist.
- **Flexibilität und Durchlässigkeit:** Es muss sichergestellt sein, dass die Durchlässigkeit zwischen unterschiedlichen Wohnformen beispielsweise aufgrund veränderter Lebensumstände sowie aufgrund eines Wohnortswechsels niederschwellig möglich ist.

Diese Voraussetzungen, welche auch im aktualisierten Rahmenkonzept 2019 zum Ausdruck kommen, bildeten eine wichtige Grundlage bei der Ausarbeitung der folgenden Strategien.

Strategien Wohnen

Ausgehend von diesen Voraussetzungen und unter Berücksichtigung des aktualisierten Rahmenkonzeptes wurden von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe verschiedene Strategien diskutiert. Es handelt sich dabei um Strategien, welche sich auf einem Kontinuum zwischen einem kompletten Systemwechsel (radikale Strategie) bis hin zu schrittweisen Anpassungen (sanfte Strategie) befinden. Bei jeder der diskutierten Strategien wurden jeweils die Vorteile und Chancen sowie die Risiken und Herausforderungen erarbeitet und diskutiert. Im Folgenden werden die sechs in der Arbeitsgruppe besprochenen Strategien kurz dargestellt:

- Strategie **Schliessung** sämtlicher stationärer Einrichtungen: Alle stationären Wohnrichtungen werden während einer vorgegebenen Übergangsfrist (z.B. 10-15 Jahren) geschlossen. Während dieser Zeit findet ein konsequenter Ausbau von kleinen, dezentralen, sozialraumorientierten Wohnangeboten und die Überführung der stationären Plätze in diese Angebote statt.
- Strategie Vorgabe von **Quoten:** Den Einrichtungen werden für den Bereich Wohnen vom Kanton verbindliche Zielvorgaben (Quoten) zur Reduktion von stationären Wohnplätzen während einem bestimmten Zeitraum vorgegeben. Dieser Abbau von stationären Wohnplätzen soll einen konsequenten Ausbau von ambulanten Wohnangeboten zur Folge haben.
- Strategie **Anreize** schaffen: Der Ausbau von ambulanten Angeboten wird gezielt durch finanzielle Anreize seitens der Leistungsfinanzierer gefördert. Ein paralleler Ausbau von stationären Angeboten wird durch finanzielle Kürzungen gehemmt.
- Strategie Barrieren abbauen und **Innovation** von ambulanten Wohnangeboten fördern: Die Kantone analysieren bestehende Verwaltungs- und Finanzierungsstrukturen im Bereich ambulanter, individueller und privater Wohnformen, bauen strukturelle und finanzielle Barrieren ab und ermöglichen die Förderung von innovativen Projekten.
- Strategie **Sozialraumorientierung:** Menschen mit Behinderungen können in «ihrem» Sozialraum leben. Die Sozialräume werden wohnortsnah und dezentral verwaltet und gesteuert. Die Unterstützungsleistungen erfolgen gemäss dem individuell erfassten Bedarf der Menschen mit Behinderungen.
- Strategie **Subjektfinanzierung:** Menschen mit Behinderungen erhalten ein ihnen zustehendes persönliches Budget. Auf der Grundlage dieser subjektorientierten Finanzierung können sie das für sie passende Wohnangebot selber «einkaufen» (vgl. dazu auch Ausführungen im Kap. 3.4, Finanzierung)

Die Diskussionen in der Arbeitsgruppe des Teilprojekts Wohnen brachte deutlich zum Ausdruck, dass für eine tragfähige Umsetzung der oben aufgeführten Grundsätze (Wahlfreiheit, bedarfsorientierte Unterstützung, Flexibilität und Durchlässigkeit) eine «radikale» Strategie wie die Schliessung der Einrichtungen während einem bestimmten Zeitraum nicht realistisch und zielführend wäre. Zu gross und zu wenig abschätzbar wären die finanziellen und strukturellen Risiken. Zudem könnten die persönlichen und institutionellen Herausforderungen eines solchen Systemwechsels im Voraus nur bedingt

beurteilt werden. Die Diskussionen zur Strategie «Quote» zeigten in der Arbeitsgruppe Wohnen sowie in der Echogruppe, dass eine praktische Umsetzung dieser Strategie nicht zielführend wäre. So könnten die oben erwähnten Grundsätze der Wahlfreiheit und der Durchlässigkeit mittels rigiden Quotenvorgaben nicht eingehalten werden. In der Diskussion in der Arbeitsgruppe kam jedoch deutlich zum Ausdruck, dass von den restlichen vier verbleibenden Strategien nicht eine, sondern alle weiterverfolgt werden sollen. Konkret bedeutet dies, dass eine **Kombination dieser vier Strategien** anzustreben ist. Insbesondere die Vorschläge aus den **Strategien «Anreize schaffen» und «Sozialraumorientierung»** wurde von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe **als erstrebenswert** erachtet. Die Umsetzung dieser Strategie(n) müsste aber zwingend in Anlehnung an die im Kapitel 3.4 des Teilprojektes Finanzierung gemachten Empfehlungen vorgenommen werden.

3.3. Teilprojekt Arbeit

Vorgehen

Analog zum Teilprojekt Wohnen wurde durch eine Analyse bestehender stationärer und ambulanter Angebote eine Grundlage für die Diskussion über den kantonalen Handlungsbedarf (regulatorische Anforderungen, Finanzierung) im Lebensbereich Arbeit (monetär und nicht-monetär) geschaffen. Es wurden Empfehlungen für Strategien zur Planung und Steuerung zeitgemässer Arbeitsangebote formuliert, die neben ressourcenorientierten Arbeitsangeboten im ergänzenden Arbeitsmarkt auch die Stärkung einer selbstbestimmten und chancengerechten Teilhabe am allgemeinen Arbeitsmarkt umfassen.

Ausgangslage

Die Teilnahme am allgemeinen Arbeitsmarkt ist für die Gewährleistung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen sowie für die Einhaltung anderer Menschenrechte von zentraler Bedeutung. Die Arbeit ermöglicht Menschen mit Behinderungen für ihren Lebensunterhalt aufzukommen und trägt dadurch zur Erhöhung der Selbstständigkeit bei. Zudem werden durch die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt deren individuelle Kompetenzen anerkannt und genutzt, soziale Kontakte gefördert und die gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht. Mit der Integration von Menschen mit Behinderungen im Arbeitsmarkt wird ein volkswirtschaftlicher und gesamtgesellschaftlicher materieller und immaterieller Nutzen gestiftet und ein massgeblicher Beitrag zur Selbstbestimmung, Unabhängigkeit und Identitätsbildung von Menschen mit Behinderungen gewährleistet.

Im allgemeinen Arbeitsmarkt sind sowohl individuelle Massnahmen zur beruflichen Integration als auch Massnahmen zur Schaffung eines barrierefreien Arbeitsumfeldes notwendig. Für die Massnahmen, welche sich an das Individuum richten, ist in erster Linie die Invalidenversicherung zuständig. Dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) obliegt die Aufsicht über die 26 kantonalen IV-Stellen. Die Invalidenversicherung unterscheidet grundsätzlich zwischen medizinischen und beruflichen Massnahmen, welche die berufliche Integration erhalten oder fördern sollen sowie Geldleistungen als Einkommensersatz für Einschränkungen der Erwerbsfähigkeit. Die Massnahmen beruflicher Art der IV haben das Ziel, der invaliden Person die Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, mit der sie ihren Lebensunterhalt bestreiten kann. Die Integrationsmassnahmen der IV sind in der Regel zeitlich beschränkt. Der Beitrag der Gleichstellung im Bereich Arbeit besteht im Abbau von Zugangshindernissen und in der Ausgestaltung eines Arbeitsumfeldes, das den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung trägt. Der Zuständigkeitsbereich der Kantone im Bereich Arbeit liegt hingegen bei der Anerkennung, Finanzierung und Kontrolle der Tagesstrukturangebote mit oder ohne Lohn (Werkstätten und Tagesstätten). Die Kantone übernehmen damit eine wichtige Aufgabe, damit ein grosser Teil der Menschen mit Behinderung trotz individuellem Unterstützungsbedarf und begrenzter Leistungsfähigkeit einer beruflichen Tätigkeit nachgehen kann.

Betrachtet man das soeben dargestellte Bild mit der Realität, wird ersichtlich, dass die grosse Mehrheit der Menschen mit Behinderungen einer beruflichen Tätigkeit nachgehen können, diese jedoch nicht immer den eingangs des Kapitels ausgeführten Möglichkeiten entspricht. So haben sich während den letzten Jahrzehnten die wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen verändert und das Zu-

sammenspiel zwischen Angebot und Nachfrage stark beeinflusst. Während in gewissen Branchen vergeblich Fachkräfte gesucht werden, mangelt es andernorts an geeigneten Stellen. Für einen grossen Teil der Menschen mit Behinderungen ist es nach wie vor nicht einfach, am Erwerbsleben teilzunehmen. Dies zeigt sich auch an der tieferen Quote an erwerbstätigen Menschen mit Behinderungen. So liegt diese bei 16- bis 64-jährigen Menschen mit Behinderungen bei 68% und bei Menschen ohne Behinderung bei 84%. Bei Menschen mit starken Einschränkungen beträgt sie lediglich 42% (vgl. BFS 2017).

Die normativen Ansprüche für eine berufliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen und/oder einer inklusiven Arbeitswelt widersprechen weitgehend der Logik des geltenden Wirtschaftssystems. Die Arbeitswelt beziehungsweise der allgemeine Arbeitsmarkt funktioniert in der Logik von ökonomischen Marktprinzipien. Angebot und Nachfrage bestimmen die Beschäftigungslage. Ein- und Ausschlüsse finden aufgrund der permanenten Bewertung und Überprüfung der Leistungsfähigkeit und wirtschaftlichen Verwertbarkeit von Arbeitsleistungen statt.

Vor diesem Hintergrund sind trotz dem Anliegen, Menschen mit einer Behinderung in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren, alternative Beschäftigungsformen im ergänzenden Arbeitsmarkt wie Werkstätten nach wie vor dominierend. Obwohl die Bestrebungen zur Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt in den vergangenen Jahren verstärkt wurden, stiegen parallel die Plätze im ergänzenden Arbeitsmarkt an. Gemäss den aktuellsten Zahlen des Bundesamts für Statistik arbeiteten im Jahr 2013 18'122 Menschen mit einer Behinderung im Alter von 16 bis 64 Jahren in einer Werkstätte. Die Zahl stieg seit 2007 um über 27% an (vgl. BFS 2017).

Aktuelle Entwicklungen

Die Bestrebungen zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Bereich Arbeit werden durch unterschiedliche Entwicklungen und Dynamiken geprägt. So wird auf Ebene des Bundes aktuell mit dem Programm «Gleichstellung und Arbeit» die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Bereich Arbeit gezielt und proaktiv gefördert. Das themenspezifische Schwerpunktprogramm (Laufzeit 2018-2021) ergänzt dabei die Massnahmen der Invalidenversicherung zur beruflichen Integration.

Auch auf Seiten der Beschäftigungsangebote für Menschen mit Behinderungen sind zunehmend Entwicklungen und neue Formen zu beobachten – als Alternativen und Erweiterung der klassischen Beschäftigung in Werkstätten:

- Institutionen verlagern einen Teil ihrer Werkstätten in die Areale/Gebäude von Firmen des allgemeinen Arbeitsmarktes.
- Mitarbeitende von «geschützten» Arbeitsplätzen werden von den Institutionen an Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarktes «verliehen» und vor Ort betreut.
- Arbeitsangebote von Institutionen werden bezüglich Anforderung und Inhalt immer mehr denen im allgemeinen Arbeitsmarkt angeglichen (Hybridisierung, z.B. im Tourismus und im Gastgewerbe).
- Personen mit oder ohne IV-Rente arbeiten mit Arbeitsvertrag und Leistungslohn in einem Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarktes (ggf. mit Unterstützung durch einen Job Coach).

Wirtschaftsbetriebe resp. Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarktes werden durch die IV für Nachteile und Mehraufwände entschädigt, wenn sie Plätze für Menschen mit Behinderungen schaffen.

Insgesamt zeigt sich im Bereich Arbeit eine Erweiterung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen von den Institutionen hin zu Arbeitsmöglichkeiten im allgemeinen Arbeitsmarkt. Im Zuge des sich wandelnden Verständnisses im Umgang mit Behinderung sind Lösungen gefragt, welche die Wahlfreiheit für Betroffene im Bereich Arbeit verbessern, den Zugang zu Arbeitsangeboten im allgemeinen Arbeitsmarkt verbessern und die Durchlässigkeit zwischen allgemeinem und ergänzendem Arbeitsmarkt fördern.

Empfehlungen

Die Diskussionen im Teilprojekt Arbeit zeigten, dass in Ergänzung zu den bestehenden geschützten Arbeitsplätzen in Institutionen, vermehrt flexible und durchlässige Beschäftigungsmodelle benötigt werden.

Die Unterstützung von Betroffenen im Bereich Arbeit soll sich künftig nicht primär am bestehenden Angebot von Institutionen, sondern an den individuellen Ressourcen und Bedarfslagen von Menschen mit Behinderungen orientieren.

Gefragt sind Modelle welche...

- die **Selbstbestimmung** und Wahlmöglichkeiten der betroffenen Personen im Bereich Arbeit stärken;
- auch Beschäftigungsverhältnisse in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarkts ermöglichen und dadurch **Gleichstellung ermöglichen**;
- die **Durchlässigkeit** zwischen Institutionen und vor allem zwischen ergänzendem und allgemeinem Arbeitsmarkt erhöhen

In der Arbeitsgruppe des Teilprojektes wurden Strategien diskutiert, welche die beabsichtigen Entwicklungen fördern und ermöglichen können:

Stärkung der **Selbstbestimmung** von Menschen mit Behinderungen im Bereich Arbeit und Förderung von Wahlmöglichkeiten (als Alternativen zur sozialen Einrichtung). Folgende Massnahmen könnten diese Strategie unterstützen:

- Schaffung einer unabhängigen Anlauf- und Informationsstelle, welche Betroffenen und ihren Angehörigen die Möglichkeiten im Bereich Arbeit aufzeigt und passend zur individuellen Situation die beruflichen Übergänge und Entwicklungen bespricht.
- Regelmässige Informationsveranstaltungen und -aktivitäten für Betroffene, Angehörige und Vertrauenspersonen über die Möglichkeiten der integrativen Berufsbildung am Übergang I von der Regelschule in die Berufsausbildung in Zusammenarbeit mit den IV-Stellen.

Förderung von Beschäftigungsformen von Menschen mit Behinderungen in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarkts und dadurch **Gleichstellung** ermöglichen. Folgende Massnahmen könnten diese Strategie unterstützen:

- Finanzierung einer bedarfsbezogenen individuellen Unterstützung für Anstellungen (von IV-Rentnerinnen und -Rentnern) im allgemeinen Arbeitsmarkt, welche durch Job-Coaches und/oder durch den Betrieb selber erbracht wird.
- Sensibilisierung, Information und Befähigung von Betrieben (Führungskräfte und Mitarbeitende) im Themenbereich Behinderung (Anstellung und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen) in Form von Weiterbildungen.

Durchlässigkeit zwischen Institutionen und zwischen ergänzendem und allgemeinem Arbeitsmarkt erhöhen. Folgende Massnahmen könnten diese Strategie unterstützen:

- Institutionen den vereinbarten Tarif (gemäss IBB-Einstufung) für die Betreuung zusichern, unabhängig davon, ob die betreute Person intern in einer eigenen Institution oder extern in einem Partnerbetrieb arbeitet.
- Institutionen finanzielle Zusatzleistungen in Aussicht stellen, wenn betreute Personen aus einem geschützten Arbeitsplatz in eine (rentenreduzierende) Anstellung im allgemeinen Arbeitsmarkt gelangen.
- Entwicklungsziele und -schritte bei Personen mit wenig Betreuungsbedarf (gemäss IBB-Einstufung) regelmässig überprüfen (Institutionen müssen aufzeigen, warum die entsprechenden Personen weiterhin intern an einem geschützten Arbeitsplatz arbeiten, welche Ziele mit den Betroffenen vereinbart wurden).

- Institutionen zu einer verbesserten Kommunikation ihrer Arbeitsangebote und zu einer intensiveren Zusammenarbeit mit anderen Institutionen verpflichtet.

Um dem Anspruch des Rahmenkonzepts 2019 und somit dem Anliegen der UNO-BRK zu entsprechen, sind im Bereich der Arbeit neue Modelle zu fördern. Es braucht flexible und durchlässige Angebote, welche für Menschen mit Behinderungen Wahlmöglichkeiten bieten und damit eine berufliche Laufbahn unabhängig vom Arbeitsort (monetärer und nicht-monetärer Bereich) möglich machen. Dazu müssen zwischen den einzelnen Unterstützungsangeboten (z.B. IV-Stellen, Werkstätten, ...) die Schnittstellen geklärt, die Zusammenarbeit optimiert und die Durchlässigkeit verbessert werden. Es soll vermehrt in Angebote im allgemeinen Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen investiert und Integrationsmöglichkeiten in diesen zur Verfügung gestellt werden. Bei den Institutionen ist zu verhindern, dass diese die «starken Mitarbeitenden» an sich binden.

Die entsprechenden Entwicklungen im Bereich Arbeit sind möglich, wenn die gesetzlichen Grundlagen entsprechend angepasst werden und Finanzierungsmodelle und Anreize für «nicht-institutionelle Modelle» zur Verfügung stehen.

3.4. Teilprojekt Finanzierung

Vorgehen

Die strategische Ausrichtung, die im Teilprojekt Finanzierung entwickelt wurde, besteht nicht aus einer minimalistischen Aktualisierung, sondern soll eine deutliche Optimierung der Finanzierung des Behindertenbereichs ermöglichen.

Die Teilprojektgruppe orientierte sich bei der Erarbeitung an anderen, bereits bestehenden Modellen wie demjenigen der SODK Ost+ZH und den Erfahrungen aus verschiedenen Kantonen. Zusätzlich wurden Aspekte des Basler und des Erfurter Modells berücksichtigt. Die strategische Stossrichtung im Bereich der Finanzierung wird durch konkrete Empfehlungen deutlich gemacht. Die Teilprojektgruppe versuchte dabei, die Empfehlungen so konkret wie möglich zu formulieren, aber dennoch genügend allgemein zu halten, um schlussendlich zu gewährleisten, dass diese in den verschiedenen Kantonen umgesetzt werden können.

Ausgangslage

In der Schweiz besteht ein engmaschiges Netz von Sozialversicherungen, welches den hier lebenden und arbeitenden Menschen einen weitreichenden Schutz vor Risiken bietet. Die Invalidenversicherung ist Hauptträgerin von Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen. Neben den Geldleistungen der IV werden Menschen mit Behinderungen von weiteren sozialstaatlichen Finanzleistungen unterstützt:

- IV-Renten und Hilflosen-Entschädigungen
- Ergänzungsleistungen zu AHV und IV
- Taggelder aus der Unfall- oder Militärversicherung und aus dem KVG
- Rentenleistungen der 2. Säule
- Assistenzbeitrag der IV (Subjektorientierte Leistung für die Betreuung zu Hause)
- Beiträge nach Art. 74 IVG für begleitetes Wohnen (subjektorientierte Objektfinanzierung)

Seit Inkrafttreten der NFA sind die Kantone für die Aufsicht der Institutionen in ihrem Kanton sowie die Planung und Finanzierung der Angebote für Menschen mit Behinderungen ihres Kantons zuständig. In der Zentralschweiz verfügt in der Praxis jeder Kanton über «sein Finanzierungsmodell» der sozialen Einrichtungen, auch wenn die bestehenden gesetzlichen Grundlagen und Finanzierungsinstrumente nicht explizit als «Modell» beschrieben oder definiert werden. Im Jahr 2013 haben sich die Zentralschweizer Kantone entschieden, einen Indikatoren-Raster zur Ermittlung des individuellen

Betreuungsbedarfs (IBB) der Menschen mit Behinderungen einzusetzen, welcher an ein pauschaliertes, abgestuftes Finanzierungssystem gekoppelt ist und für die Abgeltung der stationären Leistungen für Menschen mit Behinderungen eingesetzt werden kann. Da die Implementierung des IBB in den Zentralschweizer Kantonen bereits umgesetzt ist, bauen die Empfehlungen des Teilprojekts Finanzierung primär auf diesen Begrifflichkeiten, Verständnissen und Überlegungen auf.

Im ambulanten Bereich sind die kantonalen strategischen Stossrichtungen und die Unterschiede auf der konkreten Umsetzungsebene deutlich grösser als im stationären Bereich. Es gibt erst wenige Kantone, welche Finanzhilfen an Menschen mit Behinderungen für den Bezug von ambulanten Leistungen ausrichten. Zu diesen gehören beispielweise die Halbkantone Basel-Stadt und -Landschaft sowie im Rahmen eines Pilotprojektes der Kanton Bern. Die bestehenden Finanzierungsmodelle der meisten Kantone ermöglichen kaum Finanzierungen von ambulanten Angeboten. Dies in einem gewissen Widerspruch zur strategischen Zielsetzung, dass bedarfsorientierte, individuelle Unterstützungen sowohl beim Wohnen als auch im allgemeinen Arbeitsmarkt sichergestellt sein sollen.

Finanzierungsmodelle

Die strategische Ausrichtung, die im Teilprojekt Finanzierung erarbeitet wurde, soll eine deutliche Optimierung der Finanzierung des Behindertenbereichs ermöglichen. Es wird keine Strategie der vollständigen Subjektfinanzierung für den stationären und den ambulanten Bereich vorgeschlagen. Vorerst sind nämlich Voraussetzungen notwendig, welche eine dynamischere Entwicklung des ambulanten Bereiches ermöglichen. Auf der Ebene der Finanzierungsinstrumente soll daher eine Lücke geschlossen werden, indem entsprechende Möglichkeiten geschaffen werden und die bedarfsorientierte Subjektfinanzierung als zusätzliche Finanzierungsoption eingeführt wird. Grundsätzlich sollen die strategischen Zielsetzungen (Wahlfreiheit, bedarfsorientierte Unterstützung, Flexibilität und Durchlässigkeit) durch das Finanzierungsmodell und die -instrumente umsetzbar gemacht werden.

Jeder Kanton regelt die Leistungen in den Bereichen Wohnen und Arbeiten mit untenstehenden Ausprägungen. Dies führt dazu, dass sowohl die stationären wie auch die ambulanten Angebote mit bedarfsorientierten, fliessenden und durchlässigen Übergängen zwischen den Leistungen und zwischen den Kantonen gestaltet werden, wie in den folgenden Darstellungen ersichtlich wird.

Bereich Wohnen

Stationäres Wohnen	Ambulantes Wohnen
Betreutes Wohnen in sozialen Einrichtungen oder anderen Organisationsformen (z.B. Wohnheim)	Begleitetes Wohnen in eigenen Strukturen oder in Gruppen, Wohnen mit Assistenz
Finanzierungsformen	
<p>Subjektorientierte Objektfinanzierung: Die Finanzierung erfolgt an soziale Einrichtungen, Unternehmen oder andere Organisationen und «anerkannte» Privatpersonen. Mittels Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung werden die finanziellen Abgeltungen des individuellen Betreuungsaufwandes geregelt. Der behinderungsbedingte Mehraufwand wird durch die leistungserbringende Stelle bestimmt und periodisch überprüft. Die Instrumente richten sich nach der Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit.</p>	
<p>Subjektfinanzierung: Die Finanzierung erfolgt direkt an die anspruchsberechtigten Personen oder in Ausnahmefällen indirekt via Leistungserbringende. Der behinderungsbedingte Mehraufwand und die Qualität der genutzten und finanzierten Angebote wird in Zusammenarbeit mit den Anspruchsberechtigten und allenfalls weiteren Beteiligten durch eine neutrale Instanz (z.B. Abklärungs- und Informationsstelle) bestimmt und periodisch überprüft. Die Instrumente richten sich nach der Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit.</p>	

Der Kanton finanziert im Bereich Wohnen grundsätzlich subsidiär. Das heisst, dass die betreuungsbedürftige Person alle ihr zustehenden alternativen Finanzierungsmöglichkeiten (Rentenleistungen,

Ergänzungsleistungen, Hilflosenentschädigung, usw.) ausschöpft und sich dadurch an den Kosten des Aufenthaltes im stationären Bereich resp. an den ambulanten Dienstleistungen beteiligt.

Bereich Arbeit

Stationärer Bereich	Ambulanter Bereich
«Geschütztes» Arbeiten/Beschäftigten in Tagesstrukturangeboten mit oder ohne Lohn in sozialen Einrichtungen (z.B. Werkstätte, Tagesstätte)	Begleitetes Arbeiten im allgemeinen Arbeitsmarkt (berufliche Integration)
Finanzierungsformen	
Subjektorientierte Objektfinanzierung: Die Finanzierung erfolgt an soziale Einrichtungen, Unternehmen oder andere Organisationen (wie ambulante Dienstleister) und «anerkannte» Privatpersonen. Es besteht ein Leistungsauftrag und eine Leistungsvereinbarung mit der sozialen Einrichtung oder der Unternehmung im allgemeinen Arbeitsmarkt. Der behinderungsbedingte Mehraufwand wird durch die leistungserbringende Stelle bestimmt und periodisch überprüft. Die Instrumente richten sich nach der Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit.	
Subjektfinanzierung: Die Finanzierung erfolgt direkt an die anspruchsberechtigten Personen oder in Ausnahmefällen indirekt via Leistungserbringende. Der behinderungsbedingte Mehraufwand und auch die Qualität der genutzten und finanzierten Angebote werden in Zusammenarbeit mit den Anspruchsberechtigten und evtl. weiteren Beteiligten durch eine neutrale Instanz (z.B. Abklärungs- und Informationsstelle) bestimmt und periodisch überprüft.	

Auch im Bereich Arbeit finanziert der Kanton grundsätzlich subsidiär. Das heisst, dass die betroffenen Personen sich an den Kosten der Arbeit, der Beschäftigung und Begleitung beteiligen (Rentenleistungen, Hilflosenentschädigung, usw.).

Empfehlungen

Die folgenden Empfehlungen enthalten allgemeine Grundsätze zur Finanzierung sowie Vorschläge zur Finanzierung im stationären und im ambulanten Bereich. Die Grundsätze sind offen – d.h. mit Umsetzungsspielräumen für die Kantone – formuliert.

Allgemeine Grundsätze der Finanzierung

1. Die kantonalen Finanzierungsmodelle und -instrumente sind sowohl im stationären wie im ambulanten Bereich möglichst **einfach, verständlich** und **nachvollziehbar** ausgestaltet.
2. Bestehende **Fehlanreize** (z.B. Zielauslastungsgrad, Nutzen bei Abweisung von «schweren» Fällen, Personalgesprächen ohne Bedarfsabklärungen, Quersubventionierungen durch ungenaue Trennung zwischen Subjekt- und Objektkosten, Selbsteinschätzung bei Normkosten, usw.) sind zu **eliminieren** und neue Fehlanreize sollen nicht geschaffen werden.
3. Die Finanzierung von stationären und ambulanten Angeboten orientiert sich am **Bedarf der Menschen mit Behinderungen** und soll **Wahlfreiheit** ermöglichen sowie die **Flexibilität und Durchlässigkeit** zwischen den Angeboten erhöhen.
4. Ein angemessenes Betreuungsangebot im Bereich «Wohnen» und «Arbeiten» wird subsidiär zur Verfügung gestellt. Alle Leistungen sind **personenzentriert** (bedarfs- und kundenorientiert), **wirksam** (ergebnisorientiert) und **effizient** (kostenorientiertes Output-Input-Verhältnis) zu erfüllen. Kosten für die Anpassung der bestehenden Strukturen und den Aufbau neuer Angebote sind als Investitionen zu verstehen.
5. Die **Qualität** und die **Wirtschaftlichkeit** der stationären und der ambulanten Angebote werden von den sozialen Einrichtungen, weiteren Anbietenden und von den Kantonen als Kriterien bei der Gestaltung und der Finanzierung von Leistungen berücksichtigt (z.B. durch Qualitäts- und

Wirtschaftlichkeitsindikatoren, Evaluationen, Beobachtungen, Interviews, Befragungen, Bewohnerbeiräte, Aufsichtsrastrer, Kennzahlenvergleich / Benchmarking, usw.).

6. Die kantonalen Finanzierungsmodelle ermöglichen **Pilotprojekte und alternative Leistungsangebote**, damit die Wahlfreiheit der Menschen mit Behinderungen erhöht wird und angemessen auf die Bedarfsvielfalt und auf Veränderungen beim Bedarf reagiert werden kann.
7. Durch ein **vergleichbares Finanzierungsmodell** kann die **Zusammenarbeit zwischen den Zentralschweizer Kantonen**, aber auch mit weiteren Kantonen (u.a. SODK Ost+ZH) optimiert werden. Die kantonal gemachten Erfahrungen sollen ausgetauscht und die eingesetzten Modelle und Instrumente weiterentwickelt werden. Die Zentralschweizer Kantone informieren sich gegenseitig über die **Entwicklungen im ambulanten und im stationären Bereich** (Gesetzesvorhaben, Angebote, Instrumente, Verfahren, Evaluationen usw.), um den Wissenstransfer zu ermöglichen und gegenseitig von ihren Erfahrungen zu lernen.

Finanzierung im stationären Bereich: Subjektorientierte Objektfinanzierung

8. Im stationären Bereich soll der individuelle Betreuungsbedarf der Menschen mit Behinderungen in allen Zentralschweizer Kantonen mit demselben Instrument gemessen und eingeschätzt werden. Zurzeit geschieht dies mit dem **Instrument zur Einschätzung des Individuellen Betreuungsbedarfs (IBB)**. Es findet ein regelmässiger Austausch zwischen den Kantonen statt, damit Einschätzungen des individuellen Betreuungsbedarfs tatsächlich vergleichbar sind und das gemeinsame Instrument mit dem gleichen Verständnis konkretisiert wird. Bei Bedarf evaluieren die Kantone gemeinsam ein alternatives Finanzierungsmodell.
9. Die Erhebung des individuellen Betreuungsbedarfs ermöglicht **im stationären Bereich eine subjektorientierte Objektfinanzierung**, da auf dieser Grundlage die Leistungen **bedarfsorientiert pauschaliert** abgegolten werden können. Sofern eine andere Finanzierungsform bzw. ein anderes Instrument die strategischen Zielsetzungen eher erreichen lässt (siehe Grundsatz 3) soll diese zum Einsatz kommen.
10. Grundlage für die Berechnung der Kosten für «Wohnen» und «Arbeiten» im stationären Bereich bilden die **Kostenrechnungen der sozialen Einrichtungen**.

Finanzierung im ambulanten Bereich: Subjektfinanzierung

11. Die **Subjektfinanzierung im ambulanten Bereich** richtet sich nach dem behinderungsbedingten, individuellen Mehraufwand in den Bereichen Wohnen und Arbeiten. Dieser umfasst alle Betreuungsleistungen, hauswirtschaftliche Dienstleistungen, Unterstützung im Mobilitätsbereich und dergleichen.
12. Das **Potenzial von ambulanten Unterstützungsleistungen** soll verstärkt genutzt werden. Die Finanzierungsinstrumente sollen so ausgestaltet werden, dass keine Fehlanreize entstehen. Das bedeutet, dass Vorgaben und Verfahren zur Überprüfung der Kosten und der Qualität der finanzierten Leistungen und Angebote entwickelt werden müssen und die Subsidiarität gewährleistet ist.

4. Zusammenfassende Empfehlungen Wohnen, Arbeiten, Finanzierung

Im Folgenden werden Diskussionsvorschläge für die Planung und Steuerung zeitgemässer Angebote in den Bereichen Wohnen und Arbeit mit bedarfsorientierten, tragfähigen, dezentralen und durchlässigen Strukturen zur Begleitung, Betreuung und Pflege von Menschen mit Behinderungen unterbreitet. Diese wurden in den Teilprojekten Wohnen und Arbeit entkoppelt von unterschiedlichen Finanzierungsmodellen diskutiert. Die Grundsätze und Empfehlungen des Teilprojektes Finanzierung zeigen auf, wie die diskutierten Ansätze und Strategien in den Kantonen umgesetzt werden könnten.

Übergeordnetes Ziel dieser hier vorgeschlagenen Strategien ist eine koordinierte Neugestaltung, Planung und Steuerung einer Vielfalt durchlässiger stationärer und ambulanter Angebote in der Zentralschweiz vor dem Hintergrund der individuellen Selbstbestimmung und Teilhabe (Partizipation) von Menschen mit Behinderungen in den Lebensbereichen Wohnen und Arbeit.

Die in den vorangehenden Kapiteln ausgeführte Vorgehensweise und deren Erkenntnisse wurden an der Teilprojekt-Gesamtsitzung vom 13.9.2018 diskutiert. Ausgehend von dieser Diskussion haben die Teilprojektmitglieder die folgenden Empfehlungen besprochen und verabschiedet:

Empfehlungen im Bereich Wohnen

- Eine stärkere Subjekt- und Sozialraumorientierung ist zwingend anzustreben. Den individuellen Wohn- und Lebensbedürfnissen von Menschen mit Behinderungen ist stärker Rechnung zu tragen. Selbständiges Wohnen soll über die Kantonsgrenzen hinweg ermöglicht werden.
- Um Personen mit einer Behinderung die individuellen Entwicklungs- und Wahlmöglichkeiten aufzuzeigen, ist ein Verfahren zu implementieren, welches den individuellen Betreuungsbedarf und die Zukunftsvorstellungen von Menschen mit Behinderungen ermittelt. Die Überprüfung und Begleitung sollte von einer unabhängigen Abklärungs- und Beratungsstelle vorgenommen werden.
- Der Ausbau von weiteren stationären Wohnangeboten ist einzudämmen. Es sollten Anreize und Möglichkeiten geschaffen werden, welche neue Formen des Zusammenlebens von Menschen mit und ohne Behinderungen ermöglichen. Begleitetes Wohnen soll in Zukunft auch von Dritten angeboten werden können.
- Innovative Formen der Begleitung und Unterstützung von Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen sind zu fördern. Dadurch wird das ambulante Wohnangebot diversifiziert und erweitert.

Empfehlungen im Bereich Arbeiten

- Unabhängige Anlaufstellen und Informationsmöglichkeiten sind im Bereich Arbeit für die Betroffenen, deren Angehörige und weitere Unterstützungspersonen auszubauen, damit Menschen mit Behinderungen selbstbestimmt einen passenden Ausbildungs- oder Arbeitsplatz finden.
- Um die Integration von Menschen mit Behinderungen im allgemeinen Arbeitsmarkt gezielt zu fördern, sind bedarfsbezogene Unterstützungsmöglichkeiten der Betroffenen zu finanzieren, Sensibilisierungs- und Informationskampagnen für die Betriebe zu fördern und die entsprechenden Unterstützungsmöglichkeiten bereitzustellen.
- Die Durchlässigkeit zwischen dem ergänzenden und dem allgemeinen Arbeitsmarkt ist zwingend zu verbessern. Auf Seiten der Institutionen und der Betriebe sind dazu die notwendigen finanziellen und unterstützenden Massnahmen zu treffen.

Empfehlungen im Bereich Finanzierung

- Die Finanzierung des Behindertenwesens sollte sich in allen Zentralschweizer Kantonen an den oben aufgeführten allgemeinen Grundsätzen orientieren. Durch eine vergleichbare Finanzierung sollen eine koordinierte Entwicklung der Behindertenpolitik sichergestellt, die Entwicklung gemeinsamer Angebote ermöglicht und Synergien in der gesamten Region genutzt werden.
- Der regelmässige Austausch zwischen den Kantonen zu den Erfassungsinstrumenten des individuellen Betreuungsbedarfs sollte weitergeführt werden, um gemeinsame Erfahrungen auszutauschen, Vergleiche über die Kantonsgrenzen hinweg sicherzustellen und bestehende Modelle, Instrumente und Verfahren weiterzuentwickeln.
- Die Subjektorientierung soll kontinuierlich gestärkt werden. Die Chancen, die sich durch eine direkte Subjektfinanzierung – im ambulanten und später auch im stationären Bereich – eröffnen, sind zu prüfen. Die Risiken und Grenzen, die sich bei der Umsetzung der Subjektfinanzierung in anderen Kantonen gezeigt haben, sollen analysiert werden, um Erkenntnisse für die Zentralschweiz zu gewinnen.

Anhang

Mitglieder Gremien und Teilprojekte

Mitglieder Steuergruppe

Edith Lang, Kanton Luzern
Anita Müller-Rüegg, Kanton Zug
Tony Pfleger, Kanton Obwalden
Marianne Müller, HSLU – Soziale Arbeit
René Stalder, HSLU – Soziale Arbeit (Projektleiter)
Widukind Zenker, HSLU – Soziale Arbeit (Projektmitarbeiter bis September 2018)

Mitglieder Echogruppe

Martina Bosshart, Pro Infirmis Luzern, Ob- und Nidwalden
Franz Bricker-Grepper, Stiftung Phönix Uri
Willi A. Frank, INSOS Zentralschweiz
Theres Huser, Sachseln
Jahn Graf, Cham
Michael Ledergerber, Procap Luzern, Uri, Ob- und Nidwalden
Manuela Leemann, Pro Infirmis Zug, Schwyz, Uri
Ursula Limacher, Stiftung Traversa Luzern
Marc Pfister, IG Arbeit Luzern
Astrid von Rotz, Schweizerischer Zentralverein für das Blindenwesen SZB

Teilprojekt Wohnen

René Stalder, HSLU – Soziale Arbeit (Teilprojektleiter)
Widukind Zenker, HSLU – Soziale Arbeit (Projektmitarbeiter bis September 2018)
Rolf Maegli, Kanton Luzern
Anita Müller-Rüegg, Kanton Zug

Teilprojekt Arbeit

Daniel Schaufelberger, HSLU – Soziale Arbeit (Teilprojektleiter)
Widukind Zenker, HSLU – Soziale Arbeit (Projektmitarbeiter bis September 2018)
Samuel Bissig, Kanton Uri
Adrian Fuchs, Kanton Luzern
Patrick Schertenleib, Kanton Schwyz

Teilprojekt Finanzierung

Oliver Kessler, HSLU – Wirtschaft (Teilprojektleiter)
Alex Lötscher, HSLU – Wirtschaft
Marianne Müller, HSLU – Soziale Arbeit
Karen Dörr, Kanton Nidwalden
Silvan Stricker, Kanton Zug
Monika Vogler, Kanton Obwalden